

令和 6 年 6 月 10 日現在

機関番号：25501

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2023

課題番号：19K01479

研究課題名（和文）小規模町村の自律と重層的自治体間連携の実証研究：多元・協働型自治の可能性の検討

研究課題名（英文）An Empirical Study of Autonomy and Multi-Layered Inter-Municipal Cooperation in Small Towns and Villages: Examining the Possibility of Pluralistic and Collaborative Self-Government

研究代表者

水谷 利亮（Mizutani, Riaki）

下関市立大学・経済学部・教授

研究者番号：00310897

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,900,000円

研究成果の概要（和文）：小規模町村の自治には、「多元・協働型自治」モデルにもとづく「圏域自治」の考え方のもと、垂直連携と水平連携が多様に組み込まれた重層的自治体間連携が自律（自立）した自治を支える要素・条件となりうる。それが機能するには、中心市や府県に偏った「パワーの不均衡」を緩和・解消し、対等で丁寧な合意形成の制度化した場の確保と自治体間・自治体職員間の信頼関係の構築・蓄積が求められる。そこでは、「自治の総量」を高めることにもつながりうるが、圏域にある各自治体議会の「圏域自治」への民主的統制の実質化と圏域住民の関心の深まりが課題である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

日本の分権改革のあり方として、現在、中央政府による改革動向では、「圏域行政」や「補充的指示権」の導入による集権的な制度への推進傾向がみられるのに対して、自主的で対等な関係性を維持した自治体間連携と協働的な「圏域自治」の考え方を重視した「多元・協働型自治」モデルは、それへの対案を提示している。後者は、人口減少社会で小規模町村の自律した自治の維持可能性を高めて、中山間地域などで小規模町村が担う国土保全や多様な文化保持、食糧供給などの機能維持にも寄与する自治モデルであると考えられる。

研究成果の概要（英文）： For the autonomy of small towns and villages, multi-layered inter-municipal cooperation that incorporates a variety of vertical and horizontal linkages under the concept of “area autonomy” based on a “pluralistic and cooperative autonomy” model can be an element and condition that supports autonomous (self-reliant) self-government. In order for this to function, the “power imbalance” biased toward the central city or prefecture must be alleviated or eliminated, an institutionalized forum for careful consensus building on an equal footing must be secured, and relationships of trust must be built and accumulated among local governments and local government officials. Achieving this may lead to an increase in the “total amount of self-governmental performance”. Here, the challenge is to substantiate democratic control over “area autonomy” by each local government council in the area and to deepen the interest of area residents.

研究分野：行政学、地方自治論

キーワード：小規模町村 重層的自治体間連携 多元・協働型自治 集権・競争型自治 圏域自治 圏域行政 一部事務組合 広域連合

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

(1)中央政府では、人口減少社会への対応策として、「地方消滅」・「消滅可能性都市」論を受けて、中央集権的に「集権・競争型自治」モデルと考えられる「地方創生」政策を推進し、総務省では、「2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機」としての小規模自治体の増大見込みをもとに、市町村行政のフルセット主義脱却のため「新たな自治体行政」として「圏域マネジメント」の法制化や「都道府県・市町村の二層制の柔軟化」を示し、新たな形で市町村合併に導く流れがみられた。

(2)他方で、「平成の大合併」後も過疎・高齢化地域を中心に人口1万人未満の小規模自治体は約500存在し、小規模町村は旧来からの広域連合・一部事務組合に加え定住自立圏なども活用して人口減少社会の地域課題に自律的に取り組んでいた。府県の中には、府県総合出先機関なども活用して市町村との垂直連携により支援・補完機能を発揮していた。

2. 研究の目的

(1)行政学と地方財政論・地方自治論の知見から、人口減少社会において「地方創生」による「集権・競争型自治」モデルに対し、小規模町村の自律・自治を維持・補完する観点から「多元・協働型自治」モデルを提示・対置し、そのあり方を水平連携と垂直連携の両方を組み込んだ重層的自治体間連携の実態と、その「圏域自治」におけるガバナンスのあり方とを実証的に比較分析し、現状と課題を整理し、モデルの有効性を明らかにすることが目的である。

(2)二層制の融合型自治制度のもと自治体間連携のエリアごとの「圏域自治」で、小規模町村の自治・自律の維持にとって、民主的統制が機能しながら重層的自治体間連携による「都道府県 + 市町村」の「自治の総量」が増大するための効果的な行財政運営の条件・要素を明らかにすることも目的である。

3. 研究の方法

(1)地方自治論や行政学、地方財政論などの知見から、小規模町村の自治や自治体間連携に関連する文献と行政関係資料の分析・考察、各種関係団体に対するヒアリング調査、全国的な自治体間連携の現状・傾向のサーベイ調査として町村に焦点をあてて全国の連携中枢都市36市とその構成156町村及び定住自立圏の124中心市とその297構成町村に対して郵送によるアンケート調査を実施した。

(2)具体的な調査先は、長野県の県庁部局や上田市・坂城町・泰阜村・阿智村・阿南町、高知県の嶺北地域の本山町と大川村、「奈良モデル」の奈良県本庁部局（奈良県南部東部振興課など）と奈良市・大和郡山市・葛城市、奈良県南部地域の川上村と上北山村、「チーム愛媛」の愛媛県庁部局と砥部町・内子町、北海道庁と長万部町・函館市、介護保険・保健福祉政策で広域連合制度活用の北海道空知中部広域連合及び高知県中芸広域連合と田野町・北川村・安田町、宮崎県の日向圏域と延岡圏域の中心市の日向市・延岡市及び諸塚村・椎葉村・美郷町、などである。

4. 研究成果

(1)総務省などが考える新しい「圏域行政」の法制化などは町村自治を縮減する危険性があり、現行制度の広域連合や一部事務組合と定住自立圏などの活用による「圏域自治」の充実が小規模町村の自治の維持・活性化に有効だと考えられる。今後は国による広域連携促進の制度改革や財政誘導が強まることも予想されるが、小規模町村の持続可能性は、地方行政体制のあり方よりもむしろ、地方交付税充実など財源保障機能が重要なカギである。広域化、官民連携、行政デジタル化などを背景とした国による自治体財源保障の縮減の可能性が人口減少下の小規模自治体にとって最大のリスクになることが懸念される。

(2)上記のアンケート調査結果の分析から、連携中枢都市圏と定住自立圏では、交付税措置に財政的メリットがある、構成町村で中枢都市や中心市主導のあり方に懸念、法制化や財政誘導がなければ自主的・漸進的な広域連携の継続・深化が期待、自治体間に非対称の関係性を持ち込む可能性があるが、両制度だけでなく、既存の広域行政の制度である広域連合や一部事務組合をさらに活用することが有用である可能性があること、などが考察できた。

(3)「奈良モデル」と言われた奈良県の自治体間連携では、府県と市町村の垂直連携による自治体間連携の1つに、奈良県と南部地域の1市3町8村による一部事務組合である南和広域医療企業団の設立があり、そこでは「南和地域の医療は南和で守る」を掲げ、県と市町村の一定程度丁寧な合意形成の確保を図りながら吉野町国保病院、大淀町立大淀病院、奈良県立五條病院の3病院の経営を統合・再編し、病院事業を運営している。他方で、水道事業の広域化の事例分析からは、県と関連市町村の丁寧な合意形成の確保と、構成自治体のそれぞれの住民への十分な説明

責任を果たすことが必要条件であると考えられたが、その条件が満たされていない限りは、葛城市などのように個別自治体が連携・広域化の協議参加から離脱する決定を行うことも、個々の自治体が自律(自立)を維持するために必要であることも指摘できた。また、自治体の自律(自立)にとって小規模分散型の水源の維持の重要性についても考察された。それに対して、愛媛県の「チーム愛媛」の取組みは、「平成の大合併」で既に市町村合併が急激に進められたこともあってか、市町の自治を尊重しながら丁寧に合意形成を図っていくプロセスとともに、ドラスティックな「県と市町の事業一体化」といった方策でなく、取り組みやすく、かつ効果のあがる取組みを積み重ねていると考えられた。

(4)奈良県川上村など小規模町村において持続可能な地方自治を行うためには、集落を中心としてコミュニティ自治の活性化を工夫、町村役場がパートナーとして多様な公共的な法人・外郭団体(一般財団法人、公益財団法人など)を設立して協働すること、地域づくりなど公共的サービスの実施・提供で多様な組織と専門職を協働させる多機関連携と多職種連携の取組みが必要であること、ごみ処理や消防など規模の合理性が働く事業領域ごとに適切な周辺市町村の組み合わせからなる一部事務組合や広域連合による自治体間連携、それらを調整・支援する県の補完機能の発揮、水環境保全や日本遺産認定などで協議会などの設置によるソフトな自治体間連携、保健医療圏において救急医療・小児救急医療・地域中核病院としての病院事業を県も入った一部事務組合・企業団による運営・管理、地域づくりに関する包括協定など村と県や市町村同士による連携協約の活用、などを多元的に組み合わせることが必要な要素であると考えられる(表1、参照)。川上村は「多元・協働型自治」モデルを体現する自治体の1つで、「消滅可能性都市」論や自治の空洞化を促進する「圏域行政」論への現実的な反証であると考えられる。

表1 奈良県川上村における重層的自治体間連携

名称	構成自治体
さくら広域環境衛生組合	川上村など6市町村
吉野広域行政組合	川上村、吉野町、東吉野村の3町村
奈良県広域消防組合	川上村など37市町村(奈良市と生駒市以外)
奈良広域水質検査センター組合	川上村など38市町村(奈良市以外)
後期高齢者医療広域連合	39市町村(県内全市町村)
奈良県市町村総合事務組合	39市町村(県内全市町村)、17一部事務組合
南和広域医療企業団	奈良県、川上村など、県と12市町村
奈良県と川上村との郷(まち)づくりに関する包括協定 川上村 東部暮らしの拠点周辺地区のまちづくりに関する基本協定	奈良県、川上村
広域連携コミュニティバス	川上村など5町村
「水源保護に関する協定書」	川上村、和歌山市
吉野川・紀の川流域協議会	川上村、和歌山市など14市町村
吉野地域日本遺産活性化協議会	川上村など8町村

(5)介護・保健福祉に関する政策領域は、市町村の基幹的な事務であるが、小規模町村ではその行政サービスを担う保健師や社会福祉士、栄養士などの専門職人材を十分に維持・確保・育成することが困難になりつつある。そのようななかで、小規模な5町村からなる高知県中芸地域では、中芸広域連合が介護保険の保険者と保健センター機能を広域化した介護サービス課と保健福祉課の仕事を行っている。介護保険の保険者としての運営責任と能力の持続可能性を高めつつ、広域連合において地域包括支援センターを直営で運営することと、保健センターを広域化して広域連合に保健福祉課を設置することで、介護保険制度で分離・分断された介護保健福祉政策を広域連合において再統合し、構成町村の自律(自立)を維持しながら「福祉行政の主体としての責任」を広域連合が担おうとしていると考えられる。これは、小規模自治体の自律(自立)を支える「多元・協働型自治」モデルの事例の1つと考えられた。

(6)小規模町村の宮崎県諸塚村と椎葉村にとっては、基盤に各自治体の自律(自立)した自治の取組みがベースとしてあり、この自治を支えるものとして4層の重層的な圏域において少なくとも9つの自治体間連携・「圏域自治」の取組みが形成されていた(図1、参照)。それらは地域特性や行政の実態、歴史的経過のなかで形成されてきたもので、政策領域ごとに連携の内容や重点が異なり、「圏域行政」などとして集権的に画一的な広域化を進めると様々な歪みができる可能性が高いことが指摘できた。

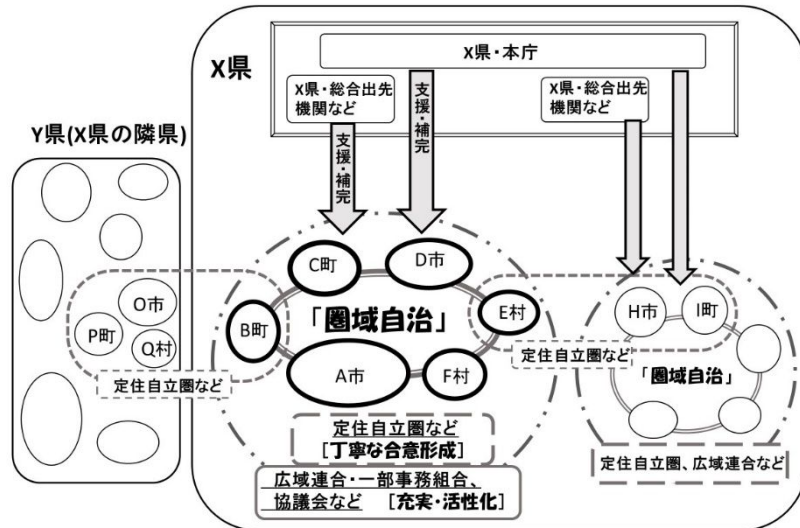
図1 諸塚村と椎葉村にとっての重層的自治体間連携のイメージ

(宮崎圏域)	宮崎県後期高齢者医療広域連合	世界農業遺産高千穂郷・椎葉山地域活性化協議会
	宮崎県市町村総合事務組合	
(延岡圏域)	宮崎県北定住自立圏	
	宮崎県北部広域行政事務組合	
(日向圏域)	日向圏域定住自立圏	
	日向東白杵広域連合	
	日向・東白杵市町村振興協議会	
(入郷地区)	入郷地区衛生組合	
日向圏域の小規模町村(諸塚村、椎葉村)の自治		

(7)長野県の阿智村にある阿智高校と阿南町にある阿南高校に関する自治体間連携については、その背景として、中山間地域において子どもの学ぶ環境を整備することは基礎自治体の重要な役割であり、その際、児童・生徒を主体とした学びの環境整備や支援を行うには、県立高校に通う高校生に対しても市町村が単独事業による施策を進めることが求められている実態がある。それが新たな自発的な自治体間連携が行われる根拠となっており、中山間地域では県立高校の生徒にも学ぶ環境を整備することも基礎自治体の役割であり、それを単独事業による施策として自発的な自治体間連携を進めることが求められ、実施していた。

(8)結論として、小規模町村の自治にとっては、「多元・協働型自治」モデルにもとづく「圏域自治」の考え方のもと、府県本庁・府県出先機関と市町村による垂直連携と市町村同士の水平連携が多様に組み込まれた重層的自治体間連携が自律(自立)した自治を支える要素・条件となりうる(図2、参照)。しかし、集権的な要素をもつ「圏域行政」とは異なって、「圏域自治」が機能するには、中心市や府県に偏った「パワーの不均衡」を緩和・解消して、一定程度対等で丁寧な合意形成の制度化した場の確保と自治体間・自治体職員間の信頼関係の構築・蓄積が求められる。「多元・協働型自治」モデルにもとづく「圏域自治」の取り組みは、小規模町村の自治を支える基盤となるとともに、その圏域で「自治の総量」を高めることにもつながるものであるといえそう

図2 「多元・協働型自治」モデルにおける「圏域自治」のイメージ



だが、そのためには圏域を構成する各自治体議会の「圏域自治」に対する民主的統制の実質化と圏域住民の自治体間連携への関心の深まりが依然として課題として残っている。

(9)現在、中央政府による地方自治制度改革の動向では、行財政合理化の方向性が強く、自治体の自治保障が充分でない「圏域行政」や「補完的指示権」の導入による国家的集権的な制度の推進傾向がみられるが、それに対して、小規模町村をはじめとした地方分権的な自治の多様な実践的な取り組みからは、自主的で対等な関係性を維持した自治体間連携と協働的な「圏域自治」の考え方を重視した潮流もみられる。今後の地方自治改革では、「多元・協働型自治」にもとづく「圏域自治」よって「自治の総量」を高める考え方をとるのか、それとも「圏域行政」という「機能的合併」の要素をもつ「集権・競争型自治」をとるのかが問われているように思われる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計7件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 水谷利亮、平岡和久	4. 巻 67巻2号
2. 論文標題 「多元・協働型自治」モデルにもとづく垂直連携と水平連携の分析 - 「チーム愛媛」と宮崎県日向圏域の自治体間連携の事例から -	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 下関市立大学論集	6. 最初と最後の頁 1-20
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 水谷利亮、平岡和久	4. 巻 66 (2)
2. 論文標題 小規模町村による介護・保健福祉政策と広域連合：中芸広域連合の事例をもとにして	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 下関市立大学論集	6. 最初と最後の頁 15-32
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 平岡和久	4. 巻 90
2. 論文標題 水道事業の広域化・一体化を検証する：奈良県の県域水道一体化計画を事例に	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 季刊自治と分権	6. 最初と最後の頁 54-65
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 水谷利亮、平岡和久	4. 巻 65-3号
2. 論文標題 村の自治と自治体間連携 - 奈良県川上村における事例分析 -	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 下関市立大学論集	6. 最初と最後の頁 39, 57
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 平岡和久	4. 巻 75
2. 論文標題 「自治体戦略2040構想」と地方自治・地方財政	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 自治と分権	6. 最初と最後の頁 68-78
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 平岡和久	4. 巻 674
2. 論文標題 連携中枢都市圏と地方財政	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 住民と自治	6. 最初と最後の頁 20-23
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 水谷利亮	4. 巻 32
2. 論文標題 小規模自治体と自治体間連携 - 「圏域行政」と「圏域自治」 -	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 自治の現場と課題 (地方自治叢書32)	6. 最初と最後の頁 185-218
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 平岡和久
2. 発表標題 日本における新型コロナ対策と地方財政
3. 学会等名 日本地方財政学会第29回大会「日韓セッション」(2021年6月6日)
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 平岡和久
2. 発表標題 定住自立圏および連携中枢都市圏の実態と課題 - 第32次地方制度調査会答申とかかわって -
3. 学会等名 日本財政学会第77回大会（Zoom開催）
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 平岡和久、尾関俊紀 編著	4. 発行年 2021年
2. 出版社 自治体研究社	5. 総ページ数 172
3. 書名 新型コロナウイルス感染症と自治体の攻防（コロナと自治体1） [担当部分：平岡和久「2 新型コロナ禍と自治体の対応」]	

1. 著者名 平岡和久	4. 発行年 2020年
2. 出版社 自治体研究社	5. 総ページ数 198
3. 書名 人口減少と危機のなかの地方行財政 - 自治拡充型福祉国家を求めて	

1. 著者名 榊原秀訓、岡田知弘、白藤博行 編著	4. 発行年 2021年
2. 出版社 自治体研究社	5. 総ページ数 250
3. 書名 「公共私」・「広域」の連携と自治の課題 [担当部分：平岡和久「第9章 連携中枢都市圏・定住自立圏の実態と広域連携論」]	

1. 著者名 全国小さくても輝く自治体フォーラムの会、自治体問題研究所（編）	4. 発行年 2024年
2. 出版社 自治体問題研究所	5. 総ページ数 201
3. 書名 住民に身近だからこそ輝く自治の軌跡 [担当部分：平岡和久「第一章 「平成の合併」とは何だったのか」 / 水谷利亮「第二章 小規模町村の自治体間連携 - 「圏域行政」と異なる「圏域自治」とは」]	

〔産業財産権〕

〔その他〕

水谷利亮：日本行政学会（2024年5月18日開催）分科会A2「自治体間の連携と補完」で討論者として研究成果の一部を紹介。
--

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	平岡 和久 (Hiraoka Kazuhisa) (70259654)	立命館大学・政策科学部・教授 (34315)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------